Bezpieczeństwo i wygoda podróżowania

Realizacja zadań zarządców dróg wojewódzkich

RYSZARD OSTASZEWSKI

Drogi wojewódzkie odgrywają ważną rolę w zapewnieniu sprawnego przepływu osób i towarów w regionach. Obok zagadnień dotyczących stanu infrastruktury i organizacji ruchu, istotnym problemem jest zapewnienie im ochrony przed degradacją, którą powodują przeciążone samochody ciężarowe. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę[1] sześciu podmiotów odpowiedzialnych za opracowanie planów rozwoju sieci drogowej oraz finansowania budowy, przebudowy, remontu i utrzymania dróg wojewódzkich. Wykazała, że zarządcy dróg w większości poprawnie realizowali powierzone im zadania, a problemem uniemożliwiającym poprawę bezpieczeństwa[2] i wygody podróżowania były przede wszystkim niewystarczające środki finansowe oraz niedoskonałe przepisy prawa.

Utrzymanie należytego stanu infrastruktury drogowej, jak również prawidłowość zarządzania nią ma istotny wpływ na poprawę bezpieczeństwa oraz wygodę ruchu. Z tego względu Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę działań zarządców dróg wojewódzkich w Łódzkiem, Małopolskiem, Mazowieckiem i Podlaskiem (jednostki te zarządzały łącznie 6 701,5 km dróg) oraz w Miejskim Zarządzie Dróg w Płocku[3] (17,2 km dróg wojewódzkich) i Zarządzie Dróg Miejskich w Warszawie[4] (148,4 km dróg wojewódzkich). Kontrolą objęto podmioty zarządzające ok. 23,6% dróg wojewódzkich w Polsce.

[1] Artykuł oparto na danych z kontroli *Wykonywanie zadań przez zarządców dróg wojewódzkich w zakresie utrzymania, remontów i ochrony dróg*, nr P/17/112, Departament Infrastruktury NIK, lipiec 2018 r., okres objęty kontrolą 2014 r. – 2017 r. (III kw.).

[2] Głównymi czynnikami wpływającymi na bezpieczeństwo ruchu drogowego, za które odpowiedzialny jest zarządca drogi są: stan techniczny drogi oraz jej oznakowanie pionowe i poziome, bieżące utrzymanie drogi, właściwa organizacja ruchu, a także sprawność zainstalowanych urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

[3] W miastach na prawach powiatu zarządcą dróg wojewódzkich jest prezydent miasta, który powierzył skontrolowanej przez NIK jednostce wykonywanie obowiązków zarządcy drogi.

[4] Patrz przypis 3.

Ustalenia kontroli NIK

Drogi wojewódzkie stanowią alternatywne ciągi komunikacyjne dla dróg krajowych (w tym międzynarodowych) oraz łączą w ramach regionów poszczególne miasta, powiaty i gminy. Niestety, ich niedostateczny stan techniczny wpływa na powstawanie barier ponadregionalnych oraz transgranicznych i chociaż w ostatnich latach stopniowo się poprawiał, w dalszym ciągu odbiega od jakości dróg w innych krajach Unii Europejskiej. Wiele odcinków wymaga remontów lub przebudowy, zarówno ze względu na stan techniczny oraz zwiększające się natężenie ruchu, ale także na konieczność dostosowania ich nośności do 115 kN/oś. Sytuację pogarsza to, że z powodu obowiązku wnoszenia opłat za przejazdy po drogach krajowych przez pojazdy o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, część ciężkiego ruchu tranzytowego przenosi się na drogi wojewódzkie.

Niedostateczny stan infrastruktury dróg wojewódzkich wiąże się głównie z brakiem wystarczających środków finansowych na realizację inwestycji drogowych, tj. budowę, przebudowę i remonty, a także z utrzymaniem i ochroną odcinków dróg w stanie zapewniającym bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Drogi wojewódzkie są własnością samorządu województwa. Zgodnie z ustawą z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[5] do dróg wojewódzkich zalicza się drogi inne niż krajowe, stanowiące połączenia między miastami, mające znaczenie dla województwa i drogi o znaczeniu obronnym, niezaliczone do krajowych. Do kategorii wojewódzkich zaliczane są drogi na podstawie uchwały sejmiku wojewódzkiego, w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw transportu oraz obrony narodowej.

Zarząd nad nimi sprawuje 16 zarządów wojewódzkich[6], które są jednostkami organizacyjnymi powoływanymi przez sejmik województwa. Długość dróg wojewódzkich zarządzanych przez 16 podmiotów 31 grudnia 2016 r. wyniosła 27 726,6 km (ich łączna długość w Polsce – 29 108,6 km). Najdłuższą drogą wojewódzką jest droga nr 835 – 220 km; najkrótszą – nr 219 – 55 m. Łączna długość tych dróg stanowi około 8% wszystkich dróg publicznych w Polsce. Numerację dróg wojewódzkich prowadzi Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

Działania planistyczne

Plany rozwoju sieci dróg wojewódzkich są dokumentami nakreślającymi kierunki przyszłego, prawidłowego rozwoju systemu transportowego w województwie. Kierunki i zasady ujęte w tym dokumencie powinny pokazywać możliwości kształtowania przestrzeni, przez którą przebiegają te arterie. Przyszła sieć drogowa powinna być zarówno przyjazna i bezpieczna dla użytkowników i środowiska naturalnego, jak i wspomagać rozwój gospodarczy,

[5] Dz.U. z 2016 r. poz.1440, ze zm.

[6] Organ administracji rządowej lub jednostka samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych).

społeczny i turystyczny województwa, miast, powiatów i gmin. Działania zarządcy powinny więc skupiać się na tworzeniu efektywnego i trwałego planu rozwoju sieci drogowej. Jest to konieczne do osiągania lepszych wyników gospodarczych i zapewnienia konkurencyjności województw w skali kraju i Europy.

Wszystkie skontrolowane cztery zarządy dróg działające na obszarze województw posiadały plany rozwoju sieci drogowej zgodnie z art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

W dwóch pozostałych jednostkach, tj. Miejskim Zarządzie Dróg w Płocku i Zarządzie Dróg Miejskich w Warszawie, zarządcy nie opracowali takich planów rozwoju, ponieważ zgodnie z regulaminami organizacyjnymi, zostały przygotowane przez właściwe wydziały i biura urzędów miast.

Prowadzenie ewidencji dróg

Do zadań zarządcy drogi wojewódzkiej należy m.in. prowadzenie ewidencji dróg (art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych). Prowadzi się ją w jednej z dwóch alternatywnych form: pisemnej lub elektronicznej. Powinna ona zawierać, zgodnie z przepisem § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia[7] w sprawie ewidencji dróg:

- książkę drogi,
- dziennik objazdu dróg,
- mapę techniczno-eksploatacyjną dróg publicznych.

Nieprawidłowości i uchybienia dotyczące prowadzonej ewidencji dróg stwierdzono w pięciu z sześciu skontrolowanych zarządów (poza Mazowieckim Zarządem Dróg Wojewódzkich w Warszawie). Dotyczyły one sposobu prowadzenia książki drogi (jeden zarządca), dzienników objazdu (pięciu zarządców) oraz map techniczno-eksploatacyjnych (dwóch zarządców). Najwięcej nieprawidłowości stwierdzono w prowadzeniu dziennika objazdu dróg. Ograniczało to zarządcy możliwość skutecznego i efektywnego wykonywania zadań związanych z zapewnieniem właściwego utrzymania odcinków dróg. Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane[8] zarządca drogi jest zobowiązany do utrzymania obiektu budowlanego (liniowego) we właściwym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia właściwości użytkowych i sprawności technicznej odcinka drogi.

Stan techniczny

Każdy z czterech skontrolowanych zarządców działających na obszarze województwa oraz dwóch działających na terenie miast na prawach powiatu przeprowadzali ocenę stanu technicznego nawierzchni dróg na koniec 2014 r., 2015 r. i 2016 r. Ustalono, że zarządcy dróg wojewódzkich stosowali niejednolitą skalę ocen stanu technicznego nawierzchni. W jednym zarządzie skala ocen była 3-stopniowa, w trzech zarządach 4-stopniowa, a w dwóch pozostałych

[7] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 16.2.2005 w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz.U. nr 67 poz. 582).

[8] Ustawa z 7.7.1994 – Prawo budowlane (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.).

Ustalenia kontroli NIK

5-stopniowa. Uniemożliwiało to kompleksową analizę, ocenę oraz porównanie stanu technicznego nawierzchni dróg w skali kraju. Stosowanie jednolitej skali ocen może przyczynić się do dysponowania spójnymi informacjami o stanie technicznym sieci dróg wojewódzkich w Polsce. Kompleksowe dane zebrane od wszystkich zarządców mogą zostać wykorzystane dla celów statystycznych i obronności.

Wyniki badań przeprowadzonych u sześciu zarządców dróg wojewódzkich wskazują, że stan techniczny nawierzchni nie zmieniał się znacząco. Jednak z uwagi na stosowanie niejednolitej skali ocen nie jest możliwe ich porównanie. Najlepszy stan techniczny nawierzchni odnotowano w miastach na prawach powiatu (Płock, Warszawa). Łączna długość dróg wojewódzkich w tych miastach była w 2016 r. stosunkowo niewielka, więc prawdopodobnie łatwiej było o nią zadbać

Utrzymanie i remonty nawierzchni

Wszyscy skontrolowani zarządcy dróg wykonywali zadania dotyczące utrzymania i remontowania nawierzchni dróg, chodników, urządzeń zabezpieczających ruch i innych związanych z drogą oraz prowadzili roboty interwencyjne i zabezpieczające. Nie dysponowali jednak wystarczającymi środkami na realizację zadań, co powodowało, że potrzeby nie były w pełni zaspokajane.

Na przykład w Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Krakowie wysokość środków zatwierdzanych w planach finansowych w stosunku do zapotrzebowanych przez Zarząd wynosiła w latach 2014–2017 od 49% do 74%. Ponadto stwierdzono niepełne wykonanie zadań inwestycyjnych z uwagi na brak prawomocnych decyzji ustalających wysokość odszkodowań za grunty nabywane w celu realizacji inwestycji drogowych lub brak rozstrzygnięć spraw spornych z wykonawcami, z którymi prowadzono postępowania sądowe, a w rocznym budżecie zostały zabezpieczone środki na ewentualne pokrycie roszczeń.

Budowę nowych dróg wojewódzkich nie prowadziło trzech zarządców z województw: łódzkiego w latach 2014–2016 oraz mazowieckiego i podlaskiego w 2016 r. Podobna sytuacja miała miejsce w grupie zarządców działających na terenie miast na prawach powiatu. W Zarządzie Dróg Miejskich w Warszawie w 2014 r. nie dokonano żadnej przebudowy lub rozbudowy drogi, a w Miejskim Zarządzie Dróg w Płocku w 2014 r. i 2016 r. nie wykonano w ogóle prac remontowych ulic, po których przebiegają ciągi dróg wojewódzkich.

Zdaniem NIK realizacja zadań inwestycyjnych w ramach przyznanych środków w ograniczonym stopniu przyczyniała się do poprawy stanu technicznego dróg, a tym samym poprawy bezpieczeństwa i płynnego ruchu pojazdów. Lepsza sytuacja miała miejsce w dwóch zarządach dróg działających na terenie miast na prawach powiatu, gdzie w 2016 r. udział procentowy nawierzchni w stanie bardzo dobrym (w pełni zadowalającym) i stanie dobrym (odpowiednim) był największy i wynosił w Płocku 72% i 8,4% oraz w Warszawie 54,1% i 32%.

Odcinki dróg oraz obiekty mostowe znajdujące się w złym stanie technicznym stanowiły istotne bariery w funkcjonowaniu komunikacji. Ich lokalizacja w ciągu drogi uniemożliwiała korzystanie

z najkrótszych połączeń, co powodowało konieczność ograniczenia prędkości, tonażu oraz wprowadzania objazdów (nadkładania długości trasy przejazdu). Generowało to wzrost czasu przejazdu oraz kosztów podróży. Jednocześnie zły stan techniczny infrastruktury drogowej nie sprzyjał zapewnieniu bezpieczeństwu ruchu na drodze.

Ważnym elementem wpływającym na właściwe utrzymanie i długość użytkowania dróg jest szybkie i sprawne odprowadzanie wody w czasie deszczu. Drogi podczas ulewnych deszczów stają się rwącymi rzekami, a okolice mogą być podtopione. Woda deszczowa, która nie spływa z drogi dostatecznie szybko stanowi jedno z największych zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu, a także dla nawierzchni drogi i jej podbudowy. Dobry i efektywny system odwodnieniowy dróg powinien jak najszybciej i możliwie jak najskuteczniej odprowadzić wody deszczowe spływające do odbiornika z pasa drogowego, poboczy, skarp oraz przyległego terenu, a także wody przenikające do konstrukcji nawierzchni wskutek podciągania kapilarnego, z poziomu wody gruntowej zalegającej w rowach. W przypadku pozamiejskich odcinków dróg w większości przypadków stosowane jest odwodnienie powierzchniowe – najczęściej z odprowadzeniem wody opadowej do rowów przydrożnych. Podstawowym warunkiem prawidłowego odwodnienia powierzchniowego nawierzchni jest wykonanie jej z zagwarantowaniem minimalnego spadku. Spadek ten pozwala na odprowadzenie w sposób skuteczny i po najkrótszej drodze wód opadowych przypadających na te powierzchnie.

I tak np. w odniesieniu do dróg, za które odpowiadał Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie, pobocza lokalnie nie zachowywały regularnego spadku; w miejscach zaniżeń tworzyły się zastoiska wodne, a miejsca zawyżone utrudniały odwodnienie nawierzchni. Jeśli chodzi o stan odwodnienia, na jednym z odcinków zamulenie wynosiło od 30% do 50% przekroju przepustów; brakowało też przepustu pod jednym ze zjazdów. Kontrolerzy zwrócili uwagę na niejednolitość przekroju poprzecznego rowów na całym odcinku; lokalnie dno rowu było spłycone, zamulone i zarośnięte roślinnością.

Ochrona dróg

Niezwykle istotnym elementem w realizacji zadań zarządcy oprócz budowy, modernizacji oraz remontu dróg jest zapewnienie ich odpowiedniej ochrony. Na podstawie art. 20 pkt 12 ustawy o drogach publicznych jest on zobowiązany do przeciwdziałania niszczeniu dróg przez użytkowników. Drogi eksploatowane przez pojazdy nienormatywne ulegają przyspieszonej degradacji, co powoduje konieczność ich przebudowy i zasadnicze naprawy przed upływem zakładanego pierwotnie okresu ich użytkowania.

Niezwykle ważne jest więc eliminowanie z ruchu pojazdów nadmiernie obciążonych, które niszczą drogi. Zjawisko takie miało miejsce m.in. przy budowie autostrad i dróg ekspresowych. Przepisy ustawy – Prawo o ruchu drogowym (art. 61 ust. 15) i wydane na jej podstawie rozporządzenie w sprawie gęstości drewna powodowały, że po drogach poruszały się pojazdy zagrażające bezpieczeństwu ruchu, niszczące infrastrukturę drogową. Stosowanie

Ustalenia kontroli NIK

postanowień w wymienionych aktach prawnych stwarzało problemy z określeniem prawidłowej ilości przewożonego drewna. Ustalono, że przewoźnicy posiadali, wystawiane przez załadowców, po dwa lub więcej dokumenty przewozowe, których nie okazywali do kontroli, co powodowało zaniżenie faktycznej objętości transportowanego drewna. Ponadto przewóz drewna z własnych składów stwarzał podobne problemy, gdyż przewoźnik był równocześnie załadowcą i sam wystawiał dokumenty związane z ładunkiem. Jednocześnie, w ocenie Głównego Inspektora Transportu Drogowego, określona w wyżej wymienionym rozporządzeniu gęstość drewna przewożona środkami transportu drogowego wyrażona w kg/m^3 jest zaniżona. Wypełniając warunki określone w rozporządzeniu w sprawie gęstości drewna oraz warunki określone w art. 61 ust. 15 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, po polskich drogach mogą poruszać się pojazdy przeciążone, ważące nawet 55-60 ton, podczas gdy dopuszczalna masa całkowita tych pojazdów wynosi 40 lub 42 tony. Pojazdy przewożące drewno przekraczały dopuszczalną masę całkowitą nawet o 40-50%.

Ponadto ustalono, że żaden ze skontrolowanych zarządców dróg wojewódzkich nie korzystał z uprawnień wynikających z art. 129d ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym[9] i nie przeprowadzał kontroli pojazdów w zakresie:

- przestrzegania przepisów o wymiarach, masie lub nacisku osi,
- powodujących uszkadzanie lub niszczenie drogi,
- zanieczyszczających lub zaśmiecających drogę.

Brak pełnej realizacji zadań w zakresie ochrony dróg przez zarządców nie przyczyniał się do utrzymania zadowalającego poziomu bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Zarządcy wskazywali, że podejmowane próby współpracy pomiędzy zarządcą, a Policją i Inspekcją Transportu Drogowego nie powiodły się, między innymi z uwagi na brak możliwości wcześniejszego zaplanowania wspólnych kontroli.

Kontrole okresowe stanu technicznego

Okresowa kontrola odcinka drogi stanowi środek prewencyjny służący do zidentyfikowania uszkodzeń na eksploatowanej arterii. Pozwala to na zaplanowanie i przeprowadzenie w odpowiednim czasie działań doraźnych, poprawiających sprawność i bezpieczeństwo użytkowania obiektu liniowego. Prawidłowe i terminowe przeprowadzanie kontroli okresowych stanowi więc istotny element zapewnienia i poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Ustalono, że dwóch zarządców dróg nie przeprowadzało kontroli okresowych pięcioletnich lub ich zakres był mniejszy niż określony w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane. Ponadto w jednym podmiocie kontrole okresowe pięcioletnie były przeprowadzane w innych terminach, niż określone w zarządzeniu wewnętrznym. Zgodnie z art. 20 pkt 10

[9] Ustawa z 20.6.1997 – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm.).

ustawy o drogach publicznych organizowanie okresowych kontroli stanu dróg ma bezpośredni wpływ na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Podsumowanie

Funkcjonujący system zarządzania drogami wojewódzkimi nie był w pełni sprawny i efektywny. Ponadto obowiązujące przepisy prawa nie zapewniały całkowitej ochrony dróg oraz bezpieczeństwa przy przewozie drewna środkami transportu drogowego. Najwyższa Izba Kontroli, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozytywnie oceniła jednak wykonywanie zadań przez zarządców dróg wojewódzkich w latach 2014–2017 (do końca III kwartału) w zakresie utrzymania, remontów oraz ochrony dróg.

W celu poprawy prawidłowego ustalania masy przewożonego drewna oraz stosowania jednolitej skali oraz kryteriów do badania stanu technicznego nawierzchni dróg, NIK wniosła do Ministra Infrastruktury o:

- podjęcie inicjatywy legislacyjnej prowadzącej do znowelizowania art. 61 ust. 15 ustawy – Prawo o ruchu drogowym w zakresie efektywniejszego ustalania rzeczywistej masy przewożonego drewna;
- wprowadzenie w ramach art. 17 ust. 3 ustawy o drogach publicznych standardów dotyczących jednolitej skali ocen i kryteriów do badania stanu technicznego nawierzchni dróg wszystkich kategorii, wzorowanej na stosowanej przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad.

Jednocześnie mając na uwadze prawidłowość wykonywania zadań określonych w art. 20 ustawy o drogach publicznych przez zarządców dróg wojewódzkich, niezbędne jest podjęcie działań zapewniających ich realizację, w szczególności rzetelne prowadzenie dzienników objazdów, kontroli okresowych oraz usuwanie elementów drogi w nieodpowiednim stanie.

RYSZARD OSTASZEWSKI
doradca techniczny,
Departament Infrastruktury NIK

Słowa kluczowe: drogi wojewódzkie, zarządca drogi, remont, przebudowa, utrzymanie dróg, stan techniczny nawierzchni, ochrona dróg

Key words: provincial roads, road manager, renovation, reconstruction, road maintenance, technical condition of the surface, road protection